

政策自己評価と施策課題 (VI)

——新潟県胎内市・柏崎市・上越市の事例報告——

瀧 本 佳 史
関 谷 龍 子
谷 口 浩 司

〔抄 録〕

社会調査の継続性を課題としている。2003年全国自治体首長アンケート調査で得られた知見を確かなものにするため、2004年以降ヒアリング調査を継続して実施している。2007年度までに延べ13の自治体を訪問した。2008年8月に、新潟県胎内市・柏崎市・上越市を訪問、2009年2月に愛媛県内子町、8月に北海道伊達市・栗山町を訪問、調査している。

第1章では、胎内市の黒川地区の「自立のための村営事業の苦心と苦悩」の事例が報告される。第2章では、柏崎市高柳町の「既存の資源を生かした交流・観光の地域づくり」の事例が報告される。第3章では、上越市安塚地区の「大型合併と地域ガバナンスー住民自治とNPO組織の試みー」の事例が報告される。いずれの政策の取り組みも、画一的なものではなく、地域の現状から独自の施策を展開し、合併の荒波にも対応策を模索している。全国の小規模自治体の生き残りにとって、示唆的な事例である。

キーワード 観光立村、じょんのび構想、かやぶき民家、雪の宅急便、雪だるま財団

は じ め に

佛教大学社会学部公共政策学科開設に向け、全国の自治体の首長を対象に「全国市町村まちづくりアンケート」を2003年9～12月に実施した⁽¹⁾。翌2004年7月に第1次自治体ヒアリング調査を企画した。対象の自治体は埼玉県志木市、群馬県太田市、東京都江戸川区・武蔵野市である。9月に第2次調査として、青森県碓ヶ関村、北海道瀬棚町、ニセコ町を調査した。

2005年9月に第3次調査として、宮崎県綾町、熊本県宮原町、大分県湯布院町を、2006年9月には第4次調査として、宮崎県綾町、熊本県宮原町（現氷川町）を再訪し、高知県馬路村を調査した。2007年9月に5次調査として長野県中野市、小布施町を調査した⁽²⁾。2008年8月に6次調査として、新潟県の胎内市、柏崎市、上越市をヒアリング調査した。本報告は第6次調査からの事例報告である。

ヒアリング調査は8月25日胎内市、26日柏崎市高柳町、27日上越市安塚区で行った。

上越市は1971年4月に、高田市と直江津市が合併し上越市が成立した。さらに2005年1月に14市町村が大規模合併し⁽³⁾、現在の上越市となる。面積は249.20 km²から約4倍の973.54 km²になる。人口は135,516人（2004年8月現在）が204,301人（2009年8月推計）となる。2007年4月に特例市となる。編入された旧東頸城郡安塚町は面積70.23 km²、人口は3,724人（2003年1月現在）であった。安塚町からすると面積で約14倍、人口では約50倍の規模の自治体となる。埋没しない方策が講じられる必要があった。

柏崎市は1940年7月に、柏崎町が市制を施行し柏崎市となる。以後編入を重ねたが、2005年5月に、刈羽郡西山町と高柳町を編入し、面積440.55 km²、人口97,896人（2000年国勢調査）となった。旧高柳町は面積64.43 km²、人口2,245人（2005年4月現在）であった。ここでも面積で約7倍、人口で44倍の規模の自治体となる。

胎内市は2005年9月に、北蒲原郡中条町・黒川村が新設合併して発足した。中条町は面積84.58 km²、人口27,528人（2000年国勢調査）である。黒川村は面積180.60 km²で約2倍、人口では6,750人（2000年国勢調査）で約4分の1の規模である。

1. 自立のための村営事業の苦心と苦悩－胎内市黒川地区－

1.1 市町村合併の経緯

胎内市は2005年9月に、北蒲原郡中条町と同郡黒川村が新設合併して発足した。合併の前史としては、1965年ころに、近隣の5か町村で協議が行われたが、羽越水害（1966・1967年）による災害復旧が優先されたため、実現にいたらなかった。2001年7月から新発田地域広域圏7市町村長による研究会が設置、同年11月研究会は解散に至った。

2003年12月25日から任意の合併協議会を設置、2004年9月17日に法定協議会を設置する⁽⁴⁾。基本5項目の①合併の方式については、任意合併協議会立ち上げ前から両町村間で新設に合意、住民説明会を経て2004年1月に決定、④新事務所の位置に関しても中条町庁舎を本庁舎、黒川村役場を新市の支所と1月に決定した。②合併の期日（2005年9月1日）は2004年4月に決定した。⑤財産の取り扱いについては7月から協議開始され、8月に正負ともになしと決定。③新市の名称が最も難航し、全国公募から5候補に絞り、11月の協議会で決定。市域の中心を流れる清流「胎内川」に由来する。

住民への情報の提供は広報誌(全17号)を町村の広報と同時に全戸配布するとともに、住民説明会(延べ7回)開催、ホームページを2004年1月開設し、随時更新していた。

1.2 新市の誕生

旧中条町と旧黒川村は生活・経済圏の拡大とともに広域化、多様化した住民ニーズに対し、厳しい財政状況の中で行政能力の向上を図りつつ、まちづくりを進めるため胎内市を発足させた。旧中条町の人口は27,528人、高齢化率は22.2%、議員数は22人、一般職員数は233人、財政力指数は0.55、経常支出比率は91.1%であった。これに対して、旧黒川村は人口6,750人、高齢化率は25.1%、議員数は16人、一般職員数は115人、財政力指数は0.27、経常支出比率は92.0%であった。旧中条町は1251.3人で1議員を選出、旧黒川村では421.9人で1議員である。一般職員をみても、118.1人に1職員に対して、58.7人に1職員と差は大きかった。

合併の結果、議員数は38人、34,278人の人口では、902人に1議員となる。法定上限の28議員になると、1318.4人に1議員となる。一般職員数は326人、105.1人に1職員となる。高齢化率は22.8%、財政力指数は0.476に低下し、経常支出比率は93.5%に微増する見込みである。合併特例債の発行限度額は80億9,000万円であり、76億7,000万円を発行予定している。

合併の内容をみると、議員に関しては在任期間2年の特例を適用する。農業委員会委員も2006年3月31日までの特例措置を適用。三役は旧中条町で町長、助役、収入役は揃って退職、旧黒川村の村長、収入役も退職するが、助役は新市の助役に残留する。一般職は2006年度に定員適正化計画を作成する予定である。組織・機構は、合併と同時に部・課ともに完全に統合された。

合併後の状況の見通しは、合併による財政削減効果は10年間で1億1,500万円とみている。基本構想および総合計画は2006年度に策定に取り掛かる予定、合併による効果は合併特例債等の合併支援の活用で基盤整備が推進されるとしている。中央から周縁となる旧黒川村では、支所を置いて地域に密着したサービスを提供し、地域審議会を設置し住民の声が届きにくくなるなどの問題点に解決策を講じている。市町村合併振興資金の運用益を活用して、市民の一体感の醸成と地域ごとの個性ある振興を図るとともに、行政サービスを低下させることなく職員数の適正化を図るために、行政改革を進めるとともに市民との協働を課題としている⁽⁵⁾。

1.3 旧黒川村の成功体験の積み重ね

1955年に黒川村第10代目村長に就任した伊藤孝二郎は、12期48年にわたり黒川村の行政を主導した。伊藤村長は三つの公約を発表、①胎内川総合開発、②道路網の整備、③農業の近代化、である。2期つとめた村会議員時代から実現を考えていた課題である⁽⁶⁾。1956年

「胎内川総合開発」は開始され、1975年胎内川ダムの完成で一つの区切りとなった。「道路網の整備」では、1952年国道7号線となった幹線道路の黒川村部分が舗装されたのは1960年であった。1964年国体の山岳競技会場に選ばれたため、村は道路整備にはげみ、所期の目標を達成。1966・1967年の連続水害があり、「道路網の再整備」は急務となった。激甚災害特別措置法により恒久的な改良復旧が成った。1976年全長2.9kmの黒川バイパスが開通している。

ダムの建設の効用は、治水と利水、水害予防と農業整備のための灌漑用水の確保である。道路の防災にも貢献する。時期的に最も早く取り組んだのが「農業の近代化」である。同時に人材の育成に着手している。1959年青年の村建設に着手、1961年川合農場が完成する。この年国内留学だけでなく海外留学を始める。役場の若手職員を西ドイツに農業留学生として派遣、継続的に長期・短期留学生を派遣している。

1955年以降、新産業都市や工場誘致が盛んとなった。自治体としては税収の点でも雇用創出の点でも望まれる。隣接する、長い海岸線と埋蔵量豊かな天然ガス田をもつ中条町でも1959年に協和ガス化学、1962年に倉敷レーヨンが進出している。山間部と豪雪という条件を考え、下越地区にスキー場がないという条件から、リフト1基の村営胎内スキー場を1965年にオープンする。これが契機となって、「本物をつくってアルファを注入する」という観光立村の原則が村政の基本となる⁽⁷⁾。雇用の効果は冬期間の出稼ぎの解消にもなった。この基本姿勢を達成する手段は国や県の補助制度の最大限の利用である。過疎地域、山村振興地域、辺地、特別豪雪地帯などの指定を受けて事業化する。事業を構想し企画する能力、国や県に対して陳情して理解させる説明能力も必要である。

成功体験の積み重ねのうちでも重要な位置を占めるのは、のちに村営の国民宿舎「胎内グラウンドホテル」となる1970年からの「国民保養センターたいない」である。1972年に「第23回全国植樹祭」開催に向けての整備事業の一つであった。以後、1981年「第5回全国育樹祭」と連動する「胎内パークホテル（胎内平国民宿舎）」の完成。1987年「全国野鳥保護のつどい」に連動する「第2胎内パークホテル（ニュー胎内ホテル）」の完成、2001年の黒川村合併百周年を記念した「ロイヤル胎内パークホテル」へと続く。これらの村営ホテルを核として、農業生産物、畜産・食品加工工場の経営、など村営の「胎内リゾート」の多角経営は成り立つ。

観光で集客し、地元産の農産物を提供し、雇用を拡大する。村長就任時の公約を貫徹した、12期48年の足跡であった。それは成功体験を積み重ね、徐々に規模を拡大していく営みであった。同時に、商圈を拡大させより高いレベルの競争者を視野に入れることになる。

1.4 胎内リゾートの活性化

地方自治体はどこに位置してしようと日本経済、世界経済の影響から無縁ではいられない。

拡大路線をとり、成功体験を積み重ねてきた「胎内リゾート」であるが、バブル景気の崩壊を境として、基軸となる観光施設であるスキー場、ホテルともども供給過剰となっている。来訪客の減少→売上への減少→経費の節減→従業員のモチベーションの低下→来訪客の満足度低下→来訪客の減少という典型的なマイナスのスパイラルに陥っている⁽⁸⁾。

この経営状況の悪化をみなおす契機となるのは2005年の市町村合併であるが、胎内リゾートのほとんどの施設はスライドして市の経営になっている。強力なリーダーがいて村営である強みを生かしてきた成長のシステムが、リーダーの退場後、胎内リゾート全体を統括する組織・経営主体を持たないことから経営戦略を含めた将来展望、経営の戦略性などに欠けるという弱点が露呈してきている。また、少量生産と、知名度のなさはあるが、海外研修や本物志向からの高い品質という商品価値をもつ、そばの生産から販売まで、市営牧場から生産される牛乳や豚や牛を加工し、麦の生産からビールの生産、ブドウの栽培からワイナリーまで、多様である。

胎内市では合併から3年、2008年度に胎内リゾートの再生に向けてマスタープランを作成している。胎内リゾート主任以上の職員と外部の目として日本交通公社、ホテル経営専門家などを加えて、練り上げている。基本コンセプトは「選択と集中」「本物の提供」「連携の強化」である。そこに今後の方向性と反省が垣間見られる。

胎内リゾートの管理運営方針をみると、市営を継続すべき施設として、教育・生涯学習施設として「胎内自然天文館」「胎内昆虫の家」「クレストン博士の館」「胎内彫刻美術館」「黒川郷土文化伝習館」「シンクルトン記念館」が挙げられている。レクリエーション施設として「胎内フラワーパーク」「胎内ワイナリー」「カントリーパーク」「樽ヶ橋遊園」「フィッシングパーク」がある。生産・加工施設としては「乳製品加工センター」「地域活性化センター」「農畜産物加工センター」「ジャージー牛舎施設」「黒豚飼育・養殖施設」「昆虫小動物等（新潟地鶏）養繁殖施設」がある。宿泊施設としては「奥胎内ヒュッテ」「胎内パークホテル」「ニュー胎内パークホテル」とあげられ、市営で維持運営する施設としては多様である。

指定管理制度の導入が考えられている施設としては、レクリエーション施設である「クアハウスたいない」があげられる。独自の運営組織の設置が考えられる施設としてレクリエーション施設の「国設スキー場」「胎内ボート場」、飲食施設としての「胎内高原ビール園」「みゆき庵（そば）」、宿泊施設としての「ロイヤル胎内パークホテル（川合亭・椿庵他）」である。休止・閉鎖が考えられる施設としては、生産・加工施設としての「肉用牛繁殖施設」、飲食施設としての「グリーンハウス」、宿泊施設としての「胎内グランドホテル」である。

胎内リゾートの施設の多くは赤字で運営されている。新しい施設は公債費の残っている施設もある。また、村営で維持されてきた経緯もあり、住民に思い入れの深い施設も多い。将来を見据えて費用対効果の点で将来性のある施設をより絞り込むことも必要、建設年度が古く施設としての使命を終えた施設は清算する必要がある。

1.5 苦心と苦悩の歴史・得られた教訓

ヒアリング調査では以下の聴取がなされた⁽⁹⁾。

【補助金の活用】胎内リゾートはまずスキー場から始まり、地元の人は、地元で働いて、地元で家庭を持って、二世代で暮らせるような雇用環境・家庭環境づくりをめざし、旧黒川村は財政が豊かでなかったのが、伊藤村長が国と県とのパイプを利用しながら、特に農林水産関係の補助金、山村振興関係の補助金を使いながら、さまざまな村営施設をつくった。

【職員の意識】旧黒川村の村長は12期、旧中条町の町長は10期と、どちらも10期以上勤めたので、職員はトップダウンでやる習慣が根強く、自ら何かをやるという意識がまだ薄い。公務員直営で脈々とやってきたが指定者管理制度や民間委託も視野に入れて考える。

【職員数】現在、市全体では400人を少し超えるぐらい。これはリゾートの職員も含んでいる。これだけのリゾート施設・観光事業をやっている関係上、他の自治体に比べると住民一人当たりの職員数は多いと思う。2004年度のデータによると、旧中条町が262名、旧黒川村が157名。旧中条町ではガス・水道事業があったのでその職員は別。旧黒川村でもバス会計（交通会計、現在はない）を持っていて、それは別。しかし、リゾート関係は入っている。

【公債費比率】新潟県内でワースト5に入っているぐらいの状況で、市の貯金（財政調整資金）も、毎年取り崩しが続いている。

資料と短時間のヒアリングで完全な理解はできないが、旧黒川村の村営事業の取組みの成功からの示唆、市町村合併の経緯からの教訓、胎内リゾート活性化の取り組みからの想像、学ぶことが多い事例である。リーダーの下に、国や県からの補助金を活用して成功体験を重ねることによって、団結して苦境を克服している。成功体験と本物志向と拡大志向のバランスをどの段階で取るべきだったのか、示唆を与えてくれる。長期政権下での情報の開示、町民や村民はどれだけ知っていたのか、また、行政職員や議員達はどの程度実態を知っていたのか。合併の経緯の中では窺い知れないが、いかなる合意形成があったのか。合併をみる事例として教訓的である。合併し共有財産となった胎内リゾートをいかに活性化していくのか、市の事業として継続するのか、民間の力を導入するのか市民の協同に期待するのか、それをどう決定していくのか、今後の課題として残っている。再度、訪ねたい事例である。

2. 既存の資源を生かした交流・観光の地域づくりー柏崎市高柳町ー

2.1 とりくみの端緒

現在柏崎市の一部となっている旧刈羽郡高柳町は、新潟県南西部に位置し、黒姫山東山麓にひろがる中山間地域で、平地が少なく豪雪地帯でもある。主要産業は米作を中心とした農業で、町域にはかやぶき民家の残る集落や、棚田が点在することでも知られている。1901年の合併で高柳村となり、1955年に石黒村を編入して現在の町域が成立するが、その年をピーク

表 1 高柳町の人口推移

国調年度	人口総数 (人)	65 歳以上 (人)	高齢化率 (%)	人口減少率 (%)	国調年度	人口総数 (人)	65 歳以上 (人)	高齢化率 (%)	人口減少率 (%)
1955	10,095	766	7.6	—	1985	3,581	748	20.9	-15.6
1960	9,010	735	8.2	-10.7	1990	3,143	815	25.9	-12.2
1965	7,571	676	8.9	-16.0	1995	2,802	967	34.5	-10.8
1970	6,254	724	11.6	-17.4	2000	2,502	1,089	43.5	-10.7
1975	4,972	715	14.4	-20.5	2005	2,241	1,039	46.4	-10.4
1980	4,242	754	17.8	-14.7					

出典：国勢調査

に人口が減少し（表 1）、1985 年には人口減少率が新潟県内でワーストを記録した⁽¹⁰⁾。集落は 19 あるが、そのうち 20 世帯未満が 7 集落、20～49 世帯が 7 集落と過疎化が進行している。高齢化率も年々高くなり、1995 年には県内 2 位、2000 年には県内 1 位の 43.5% となり、柏崎市と合併した 2005 年度の国勢調査でも 46.4% と、県内有数の高さとなっている。

高柳町はもともと人口に比して町の面積が狭く、次・三男や若者の流出が続き、1980 年代には地域活力の低下が顕著になった。この頃、町商工会青年部が各地区の公民館に若者を集めて話し合いを開くようになり、その中で 1983 年門出地区に「水曜会」という村おこしグループができ、地区出身者のいる埼玉県狭山市の朝市に、1984 年から町の物産を販売に行くようになった。これがきっかけとなり、町内の各団体を組織した「ハツ頭の会」を中心に東京・西武百貨店の「日本の 101 村展」に 5 年連続（1985～89 年）で出展をすることになる。

当時高柳町には特産品がなかったため、「日本の 101 村展」には山菜の量り売りなど手作り品を出品し、翌 1986 年には農協・行政が協働で特産品開発プロジェクトチームを結成、薬草茶や深雪そばなどを開発した。商工会や婦人会などが毎回東京へ出向いたことで、都会の現場を知ることができ、また高柳という名前を知られるきっかけとなった。

2.2 ふるさと開発協議会

都会を見た目で地元を改めて見直し、物足りなさや危機感を感じたことから、「高柳町ふるさと開発協議会」（1988～89 年）が組織され、「じょんのび構想」という高柳町の基本的なキーワードが誕生した。「じょんのび」とはゆったり、のびのびとして芯から気持ちがいい、心地よい、という意味の方言である。これについて高柳の活性化の取り組みに行政の立場から関わった春日俊雄氏は、「じょんのび」とは暮らしの源から感じる居心地の良さ、厳しい風土で育まれた人間らしさ、知恵の豊かさ、などであり、現代のストレス社会において、便利でなく効率的ではないが逆に、のびのび生きることの豊かさは計り知れないものがある、と説明している⁽¹¹⁾。

「ふるさと開発協議会」は、行政が主導してつくられたもので、町内の各世代住民と町職員の約 40 名が委員となり、学識経験者らの協力により、検討会・懇談会・先進地視察など延べ

200 回を超える地域づくりの活動を行った。最初は模索をしながら開始され、次第に「自然とのふれあい」「生活文化」「食文化」「都市との交流」「商品開発と流通」の 5 つの分科会でテーマを絞りこんでいき、その成果は各年度の報告書に結実された⁽¹²⁾。そこで生まれた「じよんのび構想」とは、「住んでよし 訪れてよし」という交流・観光の地域づくりを基本コンセプトに、既存の資源を生かして新しい経済循環を興す、地域に魅力と誇りを取り戻し自信を持つ、農山村全体をまるごと生かしながら守る、農業・商工業及びこれらを根底とした兼業のほかに第 5 の経済の柱を興す、といった地域づくりのねらいをもっていた。この構想から、(1) 交流・観光コア施設の整備（じよんのび村）、(2) サテライト施設の整備（かやぶきの里など）、(3) 農山村の魅力づくり（純産品づくり、ブナ林の町有化、イベントの実施など）という具体策が推進されていくことになる⁽¹³⁾。

この「住んでよし 訪れてよし」すなわち「定住・地域振興」に加えて「交流人口の増加」を図るという考え方はどのようにして導かれたのだろうか。前者については、定住促進や I ターン者への援助が従来から行政サイドで行われていた。しかしこれにも限度はあり、高齢化の進行に連れて子供の減少が危機的になっていった。これに対し、都市への出展で都市住民との交流の経験を得たことが重要なポイントになったと考えられる。

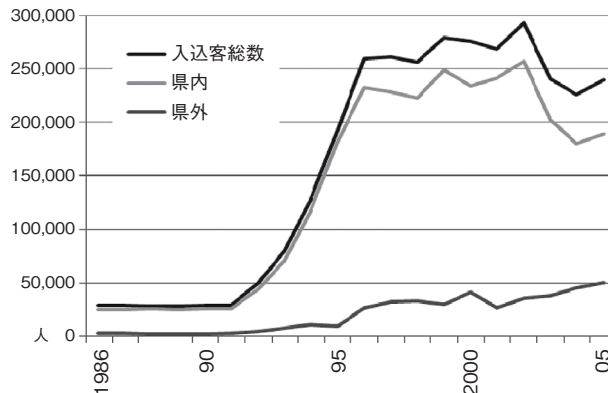
2.3 「じよんのび構想」の具体化と成果

前述した「じよんのび構想」の具体的展開について触れよう。(1) のコア施設として、運輸省の募集した事業費に採択されたのを契機に、町が 40 億円という事業費を投じて設立したのが「じよんのび村」である。管理・運営のために町と住民が出資した第 3 セクター「(株) じよんのび村協会」が 1991 年に設立され、この年から順次「じよんのび村」の各施設をオープンさせ 1995 年に完成した。主要施設は、食堂、手作り工房（加工・販売）、温泉・宿泊施設、農村貸別荘などで、1995 年には隣接地に「県立子ども自然王国」もオープンした⁽¹⁴⁾。「じよんのび村」は当初 7 万人を想定していたが、当初子ども連れの宿泊料金を半額にしたため、子ども自然王国との相乗効果などもあり、1992 年頃から観光客数が急増した。1996 年には構想以前の時期の 10 倍近くに増加、ピーク時の 2002 年には年間 292,860 人の入込数を実現させた（図 1）。経営的には当初人件費がかさんでいたが、1999 年には黒字化を達成している⁽¹⁵⁾。

(2) はコア施設の周辺 2 地区に残るかやぶき民家を利用し、「農山村の自然と生活文化、食生活を通じて体験・交流できる施設」を整備しようというもので、1991 年に門出地区、1993 年には荻ノ島地区にそれぞれ「ふるさと村組合」が創設され、集落が運営に当たることになった。門出地区では空家になった民家 2 棟を改築・移築して利用し、荻ノ島地区では 3 棟のかやぶき民家が新築された⁽¹⁶⁾。

(3) のうち純産品は、地元高柳でとれる農産物だけでつくる特産品の開発で、生切り餅や

図1 高柳町観光客（入込客）数の推移



出典：柏崎市高柳事務所のデータを基に作図

ハサ掛けで自然乾燥させるコシヒカリが代表的なものとなった。イベントとしては、主要なものに「狐の夜まつり」「産業文化まつり」「YOU・悠・遊」がある⁽¹⁷⁾。いずれも町外からの観光や「じよんのび村」宿泊客を目当てにしており、現在も集客を集めている。このほかにも、1997年から「高柳町フォト・コンテスト」が開催されている。

この間、農協の特産物販売額（1995年6,244万円→2001年1億5,347万円）、公的観光施設売上高（1995年4億8,689万円→2001年5億3,702万円）なども飛躍的に増加した。「じよんのび村」の経済波及効果は8～9億円と試算されている。また同村での雇用者数（正職員）は1995年33名→2002年42名と増加し、パート職員を含めて雇用機会創出の役割も果たした⁽¹⁸⁾。「じよんのび村」にはとりわけ、I・Uターンの若者が多く雇用されている。これは、「じよんのび村」が田舎暮らしの雑誌や本にとりあげられたことが影響しているという。

以上のような交流・観光による地域づくりが評価を受け、1992年には国土庁「全国農村アメンティコンクール」最優秀賞、2000年には日本観光協会「優秀観光地づくり賞」金賞、「美しい日本の村景観コンテスト」農林大臣賞などを受賞している。

一方、1999年に実施した全町民アンケートで、「じよんのび構想」の「訪れてよし」は大きな変化につながったものの、関係集落・世帯以外に波及効果が広がっておらず、町民の生活や収入など「住んでよし」の側に否定的な結果が出た。それを受けて2002年に町は「高柳町ビジョン作成検討委員会」20名を委嘱し、2003年3月には、「風景」「生活文化」「ものづくり」の3つの視点から「住んでよし」を軸とし、21世紀に向けた町のビジョンも提言されている⁽¹⁹⁾。

2.4 市町村合併と自治区の今後

2002年10月から柏崎市・刈羽郡高柳町・同郡西山町・同郡刈羽村の4市町村で「柏崎・刈羽地域任意合併協議会」を構成していたが、2003年7月の法定合併協議会設置に際して刈

羽村が不参加となり⁽²⁰⁾、2005年5月1日、3市町の合併による人口約9万7,000人の新「柏崎市」が成立した。合併方式は2町の編入合併で、2町に「地域自治区」を設置することなどが決められた⁽²¹⁾。

合併にあたっては十日町市という選択もあったというが、通勤・通学圏や生活圏が柏崎市にあり、また高柳からの住民の転出先も柏崎市が一定の部分をおさめていることで、柏崎市が選択肢としては自然の流れであったようである。また合併論議自体も、この当時として合併せざるを得ない流れにあったことが背景にあったようである。行政の機関として「高柳町事務所」が設置され、総務課・地域振興課・福祉保健課がおかれており、自治区に関する業務の他、農業・観光を中心とした産業振興等を担当している。しかし業務体制は合併後、縮小されつつある。

合併に際して旧高柳町には「地域自治区」と「地域協議会」が、10年間の限定で設置された。これは地方自治法の規定に基づくもので、自治区の名称は「高柳町」とされ、2009年3月までは経過措置として特別職の区長が置かれた。地域協議会は、地域に関わる市の施策等について市の説明を受けて検討したり、地域の課題や将来像について自主的に検討し、市に意見を述べることのできる諮問機関とされている。委員は高柳自治区在住の20名で、任期2年、再任可となっている。活動はあくまで自主的なものと位置づけられ、随時開催が可能で、事務局は原則として運営には介入をしないことになっている。

地域協議会には全体会、分科会、役員会、編集委員会、市長との座談会があり、全体会は2007・2008年度とも各9回開催されている。分科会は「産業関係」「福祉関係」「生活基盤関係」の3つが設置され、例えば福祉関係分科会では高齢者福祉住宅、生活基盤関係分科会では、冬期の雪対策、公共交通など過疎高齢地域の生活課題が検討・要望されている。

さらに、10年という時限措置である「地域自治区」の終了を見据え、その受け皿として2008年4月から住民自治組織としての「コミュニティ」が設立された。当初、高柳の中で一つにするか数カ所に分けるかが検討されていたが一つの組織となり、「コミュニティ振興協議会」が立ち上げられた。これは地域協議会、元区長、PTAなど各団体の代表20数名により構成されており、同年8月から「コミュニティ計画」を策定中である。また、従来高柳町公民館が行ってきた文化・スポーツ等の事業は「コミュニティ」に移管されることになり、公民館は2009年度末で閉館することになっている。

なお、高柳には従来からコミュニティ組織として各集落（町内会）があり、合併以前には町内会長が嘱託として行政組織の一部に連なっていたこともあり、「地区連合会」（町内会長会）が依然として大きな力を保持しているという⁽²²⁾。従って現状では、「地区連合会」「地域協議会」「コミュニティ」の3つの住民組織と、その他各種団体が地域には併存しており、「コミュニティ」が住民主体の自治活動の中心となりうるかどうかは、今後を俟つ必要があろう⁽²³⁾。

2.5 評価と課題

高柳町のとりくみと成果について述べてきたが、一見近年各地で取り組まれている観光やグリーンツーリズム等の試みと類似のように感じられよう。しかし、高柳の場合は同種の試みの先駆的な位置にあるとともに、単なる観光のハード（施設）づくりではない方向性を含んだものであった。

それは、ひとつには、初期の物産販売の際、「地元ではなんでもないもの」が売れることに気付き、やがてかやぶき民家など「昔から町にあるもの」を生かそうとした点である⁽²⁴⁾。経済成長の過程で、経済性がなく非効率なものが農村から消えていったが、それが「じよんのび」であり、地域の営みがつくりだす関係性の深さが「じよんのび」の根源である⁽²⁵⁾、との認識に至ったことである。ふるさと開発協議会に集った人々が議論を積み重ねた経験が、地域づくりのためのソフトを提供することになった。ハードづくりが成功したのではなく、そこに理念が先行したのである。

次に、行政・各種団体・住民の連携が功を奏したことも特徴的である。特産品開発の素早い対応など、小規模な地域であればこそ可能であろうし、行政側が中核職員を中心に、背後で取り組みの下支えと牽引の役割を果たしていた点も指摘されてよい。また、観光客数が急増しても急落がみられないのは、リピーター客の存在が大きい。統計上、リピーターの割合は明確に把握されていないが、約 6 割がそうであるという。「じよんのび」の精神が交流する人々を魅了するのであろうか。

一方、合併による影響も否定できない。町役場は事務所となり、前述した部署以外は本庁に吸収された。観光行政としても、本庁で柏崎市全体の観光施策を進める中のひとつの部分になっている。調査時、「以前のように他と違うことはできなくなった」という職員の言葉が聞かれたが、これまでのように行政や住民が連携した活発な取り組みが、果たして今後も可能かどうか、注視する必要がある⁽²⁶⁾。

2003 年にまとめられた将来の町ビジョン⁽¹⁹⁾も、提言の多くは未だ実現されていない。かつての「じよんのび構想」が実現へ向かったような、住民の自律的な取り組みを期待したい。

3. 大型合併と地域ガバナンスー上越市安塚区の住民自治と NPO 組織の試みー

3.1 大型合併の選択

新潟県南西部の豪雪地帯に位置した旧東頸城郡安塚町は、2006 年 1 月、周辺の 13 町村とともに、上越市に編入合併した。合併時の安塚町人口は 3,600 人、高度成長期以降この 50 年間で約 3 分の 1 に人口が減少したことになる。14 市町村の大型合併により誕生した人口 21 万人の上越市は、人口規模でみれば 13 万人を抱える旧上越市に、合わせて 8 万 7,000 人の 13 の町村が組み込まれることによって誕生した「新」上越市である。14 の自治体合併によって

形づくられる新市としてのガバナンスが、その内実をなす住民自治との関わりにおいて注目されよう⁽²⁷⁾。

市町村合併によって新たに誕生する自治体の再構築は、財政危機、規制緩和など、時代の厳しい条件のもとで揺らいでいる⁽²⁸⁾。いわんや上越市のような広域の大型合併では、地理的条件や人口規模や財政状態などとともに、中心の市街地域と周辺の山間地域の住民組織のあり方などにおいて違いがあり、力関係に差のあることも多い。合併はこの力関係の差をのり越えていかなければならない。合併前の市町村としての歴史や伝統に根ざした力量の差を認めて、新たな自治体として全体のバランスをとりながら新市のガバナンスをいかにして達成していくか、合併の規模が大きくなれば大きくなるほど工夫が求められよう。この点について旧安塚町長を補佐した助役丸山新は私たちのインタビューに対して次のように語っている。氏の言葉には、合併によって道が簡単に切り開かれるような意識はなく、むしろ危機意識が滲み出ている。

「合併を前提に考えた時点で当時、町長は矢野町長でしたが、安塚はどういうまちづくりをしたらいいかを強く考えていて、合併してしまうと、大きな器の中に飲み込まれてしまうのではないかと、そうするといくら自立しようと思っても、なかなか難しいのではないかとという懸念が住民からも出されていたので、住民組織・住民自治を基本にするなかで、安塚の特色を上越市のなかで出そうということで、2006年にNPO法人を設立しました。これは安塚町全戸の加入を基本にした『雪のふるさと安塚』というNPO法人です。今まで行政がやってきたイベントやまちづくり、ボランティア活動がたくさんありましたが、それらが合併によってやれなくなるのではないかと、という恐れがありました。住民にしてみれば、今まで身近だった役場が大きな器のなかで身近でなくなってしまう、ということもありました。そこでNPOをつくって、住民組織、住民自治として動けるようにしようということになりました⁽²⁹⁾。」

安塚町では、当初、過疎の6町村が合併しようと検討会がつくられるがうまく進まず、その後4町村での合併の道が検討されるがこれも挫折する。そこで隣接する1～2の町村で「同じように肩を組める町村があればそこと合併したい」と模索されたが安塚町と組む町村がなく、上越市への編入大型合併に組み込まれる道を選択せざるを得なくなる。

合併することによって誕生する新たな自治体のなかでどのように町の活性化を実現して、生き残っていくかをめぐっての苦悩であり、ここには二つの課題のあることが伺える。第一は旧町の単位でのまとまりを確保していく必要があること。法制度上では上越市民になりえても、実生活上において上越市役所が身近な存在に直ちになりうるかといえど否である。ここを何とかしなければならない。そして第二に、旧町を構成してきた単位の住民自治の支えが伴わなければ第一の課題の遂行も容易ではない。安塚町が合併によって新市のなかに埋没してしまえば、安塚はいっそう地域としての存立が危ぶまれる。それは突き詰めれば安塚を形づくる集落が集落として生き残る課題でもある。しかしこれは他方で、新市行政課題を分担しうる対等な

単位、住民自治組織として、集落組織を新市の自治組織の単位として整合させていく必要がやがて生じるであろう。その際「旧上越市」の存在は重いはずである。農業の生産を基盤にした農村型の自治組織と都市の消費生活型の自治組織の違いである。しかし、ここではこの点までは言及しない。第一の課題解決からみてみよう。安塚町はこの課題解決に向けて、全町民を対象にした NPO 法人を設立して、果敢に立ち向う道を選択する⁽³⁰⁾。

3.2 NPO 法人「雪のふるさと安塚」の設立

2004 年 8 月、NPO 法人「雪のふるさと安塚」が設立され、12 月に県の認可を得る。2004 年に安塚町は、約 8,000 万円を町内に設立されたこの NPO 法人に、運営補助金として拠出した。この 8,000 万円を基にして、町の活性化、生き残り策事業が検討される。安塚町がこれまで実施してきたまちづくり全般の事業を、この NPO 法人のなかで行うことを狙ったものである。それらは、町主催の各種イベント、学童保育など子育てに関すること、文化活動、ボランティア活動などの活動を、住民組織・住民自治の仕組み、「新たな制度」として機能させることが企図された。

安塚町の地理的成り立ちは、約 300 世帯の町の中心部、そしてその周辺部に点在する 12 戸～60 戸ほどの 28 集落で成り立っている。上越市への合併を選択した安塚町と上越市との関係のあり方が、そのまま安塚町を構成する各集落の関係に重なる。大型合併に組み込まれる道を選択しながら合併に際して、町をまるごと NPO 法人として組織する安塚区の試みは、もう少し年月を経るなかで評価も定まっていっくだろうが、平成の合併を考えるうえで注目されるところである。

安塚町の町政を省みると雪国の抱える生活上の負の条件を逆に生かして、地域の活性化を図ろうとした町の事業を読み取ることができる。特徴的な事業をあげると以下のようなものが見受けられる。

- 1955 年 3 村合併により 11,000 人の安塚町誕生
- 1986 年 雪の商品化「雪の宅配便」開発
- 1987 年 東京・後楽園球場スノーフェスティバル主催
- 1990 年 「雪だるま財団」設立
キュービットバレイスキー場開設
- 1991 年 景観条例の制定
- 1999 年 雪のまち未来館開設
- 2003 年 「スローライフ・スローフードのまちづくり」イベント開催
- 2004 年 NPO 法人「雪のふるさと安塚」設立
上越市への合併

2006 年 第 1 回「雪の市民会議」の開催

2004 年 5 月、NPO 法人「雪のふるさと安塚」設立準備委員会が、町内のまちづくり諸団体の代表者と町民の公募により設立される。委員会設立の背景に、町のこうした一連の雪をテーマに取り組まれた事業を生み出す力のあったことが推察される。準備委員会は部会を構成して合併後のまちのあり方を検討し、「全町民を対象とした NPO 法人をつくろう」とする方針を導きだし、準備委員会は各集落に説明し、参加を呼びかける。2004 年 8 月設立総会、9 月設立申請された。入会申し込み者数は 1,167 名で個人会員登録されたが、世帯数に置き換えると安塚町世帯数 1,217 世帯の 8～9 割に及ぶ住民が賛同したということになったという。2008 年 6 月現在、正会員 877 人、賛助会員 170 人、企業会員 23 社、理事 15 人（非常勤・無報酬）、事務局 5 人（常勤職員）で運営されている。

事業は 6 つの事業部会で構成されている。①支えあい、安心して暮らせる環境づくり事業（ボランティアセンター、子育て支援、安心ネットワークなど）、②自然と食を活かした産業を育てる事業（田舎体験事業、花苗の生産、地産地消、有機農産物生産など）、③豊かな心をはぐくむ事業（生涯教育、景観づくり、棚田保全など）、④観光・交流事業（キャンドルロードイベント・そばまつり、四季のまつりなど）、⑤情報発信事業（ケーブルテレビの番組づくり、ホームページづくりなど）、⑥施設管理事業（コミュニティプラザなどの公共施設管理）。

これらの事業は会費（一人 2,000 円）と行政からの受託事業、事業収入による資金で運営されている。NPO 法人「雪のふるさと安塚」は、財団法人「雪だるま財団」とは表裏の関係にあると思われるが、財団を挺子にしながら旧町全体で担う組織化を目指したものと考えられよう。

行政からの業務委託は元町民会館の指定管理者としての業務の他に、高齢者が病気の時の役場への連絡システムや安塚区総合事務所（旧役場庁舎）の夜間管理、宿直、道路管理、学童保育などの地域社会の維持に関わる様々な業務を市からの委託として NPO 法人が請けている。これらの業務は安塚区に居住する住民が担う。従来は行政が行ってきたこれらの業務を、「住民自身が自分たちのこととして行う制度」として立ち上げられたのである。

3.3 安塚区細野集落の NPO 設立

2004 年 4 月合併を機に安塚町は、町内の 28 集落を地縁団体として認可し法人格を与え、これまで集落の財産として所有できなかった土地や建物などを、集落として所有できるように制度を整えた。この認可地縁団体としての集落の再組織は、安塚町単位の NPO 設立がいわば上に向かっての住民意思の確認なら、安塚町を単位とした下に向かっての住民意思の確認といえよう。これが先にふれた合併に際しての二つの課題のうちの第二の課題である。集落は規約を定め、年度毎に総会を開催して事業計画と予算を立て、住民の賛否を問う「自治の深化」で

ある。

前出の丸山は、28集落の一つ細野集落に在住し、区長役を担っているが、以下丸山への聞き取りによって得られた細野集落の組織と活動を取り上げて、豪雪地帯・安塚区の過疎化に苦しむ集落についてみる。

細野は、旧安塚町の中心街まで約6キロほど離れた山間地にあり、積雪も多く、30年前の1970年代末までは農業だけでは家計は厳しく、冬には出稼ぎが行われた。その後の経済状況、時代の変化のなかで人口の流出が進み、氏がまだ幼かった頃（1950年代）に55戸あった村が、高度経済成長期を経た1979年には20戸減って35戸になり、現在さらに10戸減った。人口は約70名で、65歳以上が半数を占める。このままでは集落は崩壊してしまうという危機感のなかで、「酒でも飲みながら、自分たちの足元に目を向ける場をつくろう」と丸山氏は村に呼びかけた。

これがきっかけとなって壮年の集まり「あじさいクラブ」が集落に結成される。集落には青年団や消防団は35歳までで、35歳を過ぎると老友会に入る60歳から65歳まで、入ることのできる組織がムラにはない。ムラに一番大事な年齢層の人たちが、会合はあっても、親しく語り合う場も酒を飲む場もない。夫婦で先進地の視察に行けば、こうした機会をつくることになる。視察は必ず日帰り、遠くは岐阜県まで足をのばし、回を重ねて30回ほどになるが、現在も続けられているという。この視察を始めて10年目の1989年、ムラの山菜採りを謳った「みどりのほその春の祭典」がスタートする。手作りの山菜弁当は都市からムラにやってきた人たちの評判を得る。これがさらに主婦たちに山菜の加工グループと山菜加工工場、老人による木工製品の作業場を建てることにつながっていく。

細野を訪れた人たちがムラに泊まれるようにしてはと話がさらに広がる。そして1996年に、交流体験、宿泊施設「六夜山荘」が建設されることになった。当初はバンガローを建てて、宿泊する人たちが自由に食事を作るようにしようと話があったが、地元の食材を使った料理を提供することで、付加価値を高めることができ、地産地消につながる。そこで旅館業法に基づいた宿泊施設にしようとなった。町からの補助金の交付を受けたが、集落できちんと管理できる組織にしていくために、山菜加工、木工製品の二つの事業と合わせて、3つの事業を中心とした集落事業として運営の組織化がなされた。10年間任意の生産組合であったが、2004年、町の合併を機に集落全体をNPO法人にすることによって、ムラが全体で責任を負う仕組みにした。株式会社、有限会社などの方向もあったが、それではできる人たちだけのものになってしまう。ムラには一人暮らしのお年寄りなど力の弱い人たちもいる。できるだけ負担が少なく、全員参加できる組織がいい。そこでNPO法人の組織形態をとることになり、「自然王国はその村」が設立された。

3.4 むすびに代えて

日本の農業，農村が苦境に陥っていると指摘されて久しい。食料自給率が先進国のなかでも著しく低く，「食料安保」も心配されはじめている。その一方で農地への復元が困難な耕作放棄地の拡大が全国で深刻さを増している。農業，農村が再び元気を取り戻すには，もとより農業，農村の内側からの力が不可欠であることはまちがいない。大型合併の道を選択した安塚町，そして細野集落の「生き残り」を賭けた NPO への再組織は，こうした力を体現していることほかならない。市民と行政を橋渡しする制度化の試みとして，興味深い試みである。

安塚区の「まるごと」の NPO 法人化は，国の立ち行かなくなった財政事情のなかで，そのツケを地方に回すような「平成の大合併」政策に突き動かされた選択である。それは，困難を抱えた小さな自治体とそれを形づくってきた集落が生き残りをかけての，共同体としての自己の再組織化に他ならない。政治（税）の文脈を超えて，経済（非営利）の文脈において行なおうというのである。

ところで離農，脱農の背景には，戦後の日本の強力に推し進められた工業化政策，5 次及んだ「全国総合開発政策」のあることを考えれば，農業，農村にこの苦しみからの脱却を押し付けることのなかから，果たして農業，農村がひとり立ちできるだろうか，といった疑問を他方で抱かざるをえない。農業・農村を真に守り育てるには何が問われなくてはならないのか。むしろ成長政策，工業政策そのものが大胆に見直される必要がありはしないか。この 8 月末に行われた国政選挙で示された政権交代への国民の圧倒的な支持は，政策転換への期待を如実に表しているといえよう。こうした時代の変化のなかで，安塚区，そして細野集落の「まるごと NPO」は，一つの試みとして今後注目していく必要があるだろう。（未完）

〔注〕

- (1) 調査の概要と調査報告は以下を参照。瀧本佳史・遠州敦子・関谷龍子「政策自己評価と施策課題－全国市町村まちづくり調査報告－」『佛教大学社会学部論集』第 39 号，2004 年。
- (2) 瀧本佳史・関谷龍子・谷口浩司「政策自己評価と施策課題（Ⅴ）－長野県小布施町・中野市の事例報告－」『佛教大学社会学部論集』第 48 号，2009 年。
- (3) 東頸城郡安塚町・浦川原村・大島村・牧村，中頸城郡柿崎町・大潟町・頸城村・吉川町・中郷村・板倉町・清里村・三和村，西頸城郡名立町の 13 町村が上越市に編入された。
- (4) 資料「中条町・黒川村の合併推進に関する経過」胎内市提供を参照。
合併協議会の経過については胎内市ホームページ内のアーカイブ参照。<http://www.city.tainai.lg.jp/archives/gappei/>
- (5) 資料「胎内市（新潟県）」胎内市提供（2005 年 9 月 1 日作成）を参照。
- (6) 伊藤孝二郎『先憂後楽－新潟県黒川村の村づくり－』新潟日報事業社，2003 年。pp.21-22。
黒川村の事例は数多く取り上げられている。
 - ・吉岡忍『奇跡を起こした村のはなし』ちくまプリマー新書，2005 年。
 - ・浅野恭平『「新しき村」をつくれ－新潟県黒川村－』『「いなか」の挑戦－地方行政マンのまちづくりドキュメント－』実務教育出版，1993 年。
 - ・木村尚三郎・小山智士『「直営」のふるさとづくりで過疎から脱却－新潟県北蒲原郡黒川村－』

『祭りだワッショイー面白まじめのむらづくりー』日本経済評論社, 1986年。

- ・「地域産業おこしの事例ー県内11町村にみる村おこしの実態と課題ー⑥観光開発とニイガタ首長国連邦『黒川村』」センター月報, 1986年
- ・布川陽一「『胎内の大地』を拓くー観光施設の有機的結合と村づくり」センター月報, 1989年。
- ・田崎義浩・上路利雄・安村碩之「自治体企業による内発型地域開発ー新潟県黒川村の事例研究ー」『開発学研究』Vol.14 No.2, 2003年。
- ・田崎義浩・上路利雄・安村碩之「自治体主導による内発型地域活性化への取り組みー新潟県黒川村における観光開発と農産加工の事例ー」『食品経済研究』第31号, 2003年。

- (7) 伊藤, 前掲書 p.64
- (8) 資料「胎内リゾート活性化マスタープラン (素案)」「胎内リゾート活性化・平成20年度経過報告」「胎内リゾート施設管理運営方針 (案)」胎内市提供。
- (9) ヒアリング調査は2008年8月25日午後, 胎内市役所において行われた。
- (10) 新聞報道や雑誌などでは, 1985年の人口減少率は1980年と比べ, 17.8%の減少とされている。『日本経済新聞』地方経済面 (新潟) 1985年12月27日など。一方国勢調査のデータに基づく人口減少率は, 表1に示したとおりである。
- (11) 春日俊雄「町民と行政の連携・協働のまちづくりーじょんのびな暮らしから日本らしさの再生をー」『住民行政の窓』15巻5号。
- (12) 『高柳町ふるさと開発協議会報告書』1989年3月, 及び『「住んでよし訪れてよし」の町づくり高柳町ふるさと開発協議会報告書』1990年3月, 高柳町。
- (13) 春日俊雄「町民と行政の連携・協働のまちづくりーいま, いけてるふるさと“じょんのび”が新しい」『住民行政の窓』10巻8号, 及び前掲注(1)。
- (14) 県立子ども王国は宿泊型の児童館で, すでに上越・下越に同種の施設があり, 中越である高柳町にも設置された。県立だが運営はすべて町が行っている。
- (15) 2004年のの中越地震では町内に実害はなかったものの, 風評被害で利用者が激減した。「ゆったりのんびり『じょんのび』の村おこし 新潟県柏崎市高柳町じょんのび村」全国土地改良事業団体連合会『新しい村づくり』117, 2005年。
- (16) 荻ノ島地区は約40世帯のうち18軒ほどがかやぶき民家で, 町内で最もかやぶきの残る集落であり, 田んぼを囲むように環状に民家が点在する景観を示す。かやぶき宿泊施設では集落の住民が地元の食材を利用した食事づくりと生活体験を担当している。
- (17) 「狐の夜まつり」は, 地元に伝わる民話をモチーフに, 1989年から毎年10月栃ヶ原地区と漆島地区を中心に行われている。「産業文化まつり」は町の文化祭で, 品評会, 物品販売なども行われる。「YOU・悠・遊」は1990年から始まった冬期イベントの雪まつりで, 毎年2月に実施されている。
- (18) 国土交通省総合政策局観光部門観光カリスマ・春日俊雄氏 (前高柳町総務課長)
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanko/mr_kasuga.html
- (19) 『じょんのびツーリズム実践ビジョン報告書 じょんのびじょん』2003年, 高柳町。
- (20) 刈羽村は原発の固定資産税などによる財政が豊かなことから, 不参加を決定。『朝日新聞』新潟版, 2003年6月11日。
- (21) 合併時の人口は柏崎市88,418人, 高柳町2,502人, 西山町6,976人 (2000年国調による)。
- (22) 高柳町事務所総務課・杵淵健一氏による。
- (23) 2009年8月には「コミュニティ計画」概要が決定された。その内容は, 「観光交流の推進」「農業振興・商品開発」「地域住民の融和と協調」「快適な環境づくり」「健康で明るい生活の向上」「人材育成・人材交流・定住促進」「情報の受発信」からなり, 「観光交流の推進」では, 「じょんのびの里巡り」の具体化 (コース開発・おみやげ品の開発), 「地域住民の融和と協調」では, 伝統芸能・

行事の継承，各種イベント・祭りの実施・協働などが盛り込まれている。

『高柳地区コミュニティ通信』高柳地区コミュニティ振興協議会，2009年9月。

- (24) 「ありのままの中山間地の農村をそのまま商品にした町」家の光協会『地上』55-10, 2001年。
- (25) 『じょんのび読本』2001年3月，高柳町。
- (26) 町農協は自治体合併の3年ほど前に広域合併したが，支所や店舗の廃止はまだされていない。町商工会も従来通りだが，市からの補助金が減らされており，事業の縮小や合併も考えられるという。
- (27) 丸山新「町の個性をまるごとつなぐ『まちじゅう NPO 組織』NPO 法人雪のふるさと安塚の挑戦」（聞き取り調査において示された資料）
- (28) 玉野和志「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」（岩崎信彦・矢澤澄子監修，地域社会学講座第3巻『地域社会の政策とガバナンス』東晋堂，2006年）は，国の「地方分権推進委員会」において，分権改革が「自治の受け皿として，それなりの規模の自治体に合併・整理していく」議論の過程がまとめられている。
- (29) 2008年8月，財団法人「雪だるま財団」理事長，丸山新への聞き取り調査に基づく。
- (30) 新藤宗幸千葉大学教授・矢野学上越市議会議員・前安塚町長，インタビュー「『雪のふるさと安塚』は合併でどこに向かうのかー上越市の地域自治区と地域協議会の現実」（『都市問題』第97巻・第5号，2006年5月号）

〔付記〕

本研究は社会学部公共政策学科開設に向けた調査に端を発し，継続的なヒアリング調査にもとづく成果である。後者は2008年度瀧本佳史，関谷龍子が佛教大学特別研究費の助成を受けている。

本稿の文責は，「1. 自立のための村営事業の苦心と苦悩－新潟県胎内市黒川地区－」が瀧本佳史，「2. 既存の資源を生かした交流・観光の地域づくり－柏崎市高柳町－」が関谷龍子，「3. 大型合併と地域ガバナンス－上越市安塚区の住民自治と NPO 組織の試み－」が谷口浩司にある。

（たきもと よしふみ 公共政策学科）

（せきや るね 公共政策学科）

（たにぐち ひろし 公共政策学科）

2009年10月13日受理